

# Desenvolvimento de uma Capacidade de Contra-Insurgência Nacional para a Guerra Global Contra o Terrorismo

**Dr. John Hillen**

**A** GUERRA GLOBAL CONTRA o Terrorismo põe os Estados Unidos e seus aliados contra extremistas violentos que tentam substituir governos ou estados seculares por regimes teocráticos hostis aos valores sobre os quais as sociedades democráticas estão baseadas. As estratégias e táticas de nossos inimigos coletivamente significam uma série global de insurgências, lutando pelo direito de governar as nações predominantemente muçulmanas no mundo inteiro. Em muitos aspectos, podemos utilmente caracterizar a guerra como uma campanha de contra-insurgência contra a acumulação de insurgentes ideologicamente motivados que agem transnacionalmente, ligados por redes altamente eficientes e que, como o câncer, estão adaptando-se e espalhando-se mundo a fora. Se formos lutar em uma guerra prolongada, devemos mobilizar e sincronizar todos os elementos do nosso poder nacional — diplomático, militar, econômico, social e tecnológico — para desenvolver anticorpos e eventualmente achar uma cura para este novo e perigoso tipo de inimigo.

Nosso sistema de segurança nacional nos proporciona uma capacidade de meios esmagadora para derrotar as ameaças convencionais de estados, mas não é organizado para propiciar o apoio coordenado às instituições políticas, econômicas, civis e educacionais que nossos parceiros estrangeiros precisam para que prevaleçam contra os insurgentes locais. Durante a Guerra do Vietnã, o General Creighton Abrams disse a um grupo de diplomatas que “no contexto geral desta guerra, as batalhas realmente não significam muito.” Isso foi um exagero, mas com um fundo de verdade. As comunidades de segurança nacional e de defesa no mundo inteiro concordam que a natureza de uma contra-insurgência bem-

*O Doutor John Hillen é o Subchefe do Secretário de Estado para Assuntos Político-Militares. A agência que ele chefia é a vinculação principal entre os Departamentos de Estado e de Defesa e proporciona a direção política nas áreas de segurança internacional, assistência de segurança, operações militares, assistência humanitária e comércio de defesa. Como um ex-oficial do Exército, já serviu em unidades aerotransportadas e de reconhecimento e foi condecorado por suas ações em combate durante a Guerra do Golfo em 1991. O Dr. Hillen possui o título de Bacharel pela Universidade de Duke, o de Mestrado pela King's College London, o de Doutorado pela Universidade de Oxford e o de Mestre de Administração de Empresas pela Universidade de Cornell.*

sucedida está baseada principalmente no campo político, procurando melhorar ou atuar contra as condições que levam o apoio da população à insurgência, apoio sem o qual nenhuma delas pode ter esperança de vencer.

Apesar de sua natureza inerentemente política, a teoria da contra-insurgência tem sido desenvolvida quase inteiramente dentro dos círculos militares. Este trabalho, tal como o novo manual de campanha de contra-insurgência do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), reconhece que cada insurgência tem um contexto geográfico, político e social específico, mas todas as insurgências têm características comuns. Cada insurgência origina-se de uma competição para governar e/ou adquirir recursos, uma percepção ou manutenção de verdadeiras injustiças de entidades do governo, visões conflitantes de igualdade social e cultural na sociedade afetada ou uma combinação desses fatores. Por isso, qualquer campanha de contra-insurgência eficaz deve abordar os problemas políticos, econômicos e sociais que incitaram o movimento insurgente desde o início. Embora a ação militar direta contra os líderes insurgentes possa ser necessária quando um adversário perpetra violência desestabilizadora e não responde a outros meios de engajamento, somente a ação militar, provavelmente, não resultaria em uma correção das condições locais que causaram a insurgência.

É uma ironia potencialmente errônea que partes do Governo dos EUA melhor aptas para realizar as capacidades essenciais de contra-insurgência sejam aquelas menos engajadas nos esforços atuais para formar a política e a doutrina de contra-insurgência. Isto tem que mudar. Os departamentos e agências civis do nosso governo devem realizar um esforço deliberado e planejado para aplicar os princípios de contra-insurgência às suas políticas, planos, programas e operações onde suas missões e competências podem fazer a diferença entre sucesso e a derrota nas várias batalhas dessa guerra.

Isso não quer dizer que nossas agências não estão tentando se adaptar ao mundo em que operamos. Na verdade, parece que algumas têm contraído a febre da contra-insurgência, embora isso não seja a terminologia que empreguem para descrever seus esforços. Os Planos de Guerra Irregular e de Construção de Capacidades de Parceiros da

Análise de Defesa Quadrienal (*Quadrennial Defense Review*) do Departamento de Defesa e do novo Coordenador para Reconstrução e Estabilização e Diretor de Assistência Estrangeira do Departamento de Estado visam formar o que pode ser considerada, de forma argumentável, a *capacidade* de contra-insurgência no Departamento de Defesa e a *habilidade* no Departamento de Estado. A Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development — USAID*) criou um novo Gabinete de Assuntos Militares e está repensando em sua abordagem estratégica para o desenvolvimento, obviamente entendendo que o tema é essencial para formar e proteger governos responsáveis nas regiões em ritmo de crescimento no mundo.

Além do mais, durante nossos esforços para reordenar e reformar instituições, todos esses devem contribuir com recursos e capacidades à Estratégia Nacional para Combater o Terrorismo (*National Strategy for Combating Terrorism — NSCT*) do Presidente George W. Bush. Este documento abrangente elabora detalhadamente o que os departamentos e agências do Poder Executivo devem fazer durante a luta contra o terrorismo. Grande quantidade de recursos humanos, dentre outros, estão sendo direcionadas à implementação da estratégia em nossos locais de trabalho, individual ou coletivamente. Um esboço estratégico nacional de contra-insurgência complementar e aperfeiçoaria a Estratégia Nacional para Combater o Terrorismo ao permitir-nos a vinculação de várias ferramentas do poder americano em uma base operacional de contextos nacional, regional e outros locais específicos. Um esboço nacional de contra-insurgência atenderia nossos objetivos nacionais de maneira verdadeira e imediata, em locais atormentados pelo risco de insurgências desestabilizadoras.

Há uma consciência crescente na comunidade de segurança nacional de que a capacidade civil de planejar e executar operações interagências não existe no Governo dos EUA e que precisa ser criada. É mais fácil falar do que fazer; isso exigirá que cada agência olhe além do seu próprio domínio para um entendimento compartilhado de problemas e depois concorde em abordagens compartilhadas para resolvê-los. A falta de um esboço estratégico de contra-insurgência impede

a coordenação interagências das responsabilidades das operações de contra-insurgência, dificulta nossa habilidade de formação de capacidades de parceiros e diminui nossa habilidade de construir coalizões internacionais dedicadas a derrotar insurgentes inimigos. Até que formemos tal esboço, não teremos uma base de um plano organizacional ou de um currículo que institucionalize as lições aprendidas e apóie o desenvolvimento de habilidades, ferramentas e políticas que nos permita tornarmos operadores de contra-insurgência bem-sucedidos.

No seu excelente artigo, “As Melhores Práticas de Contra-Insurreição,” publicado na edição brasileira da *Military Review* em Maio-Junho, o doutor Kalev Sepp identificou as ações-chave que devem ser implementadas para enfrentar uma insurgência. Estas são:

- a provisão de necessidades humanas básicas tais como alimentação, água, moradia, tratamento médico e trabalho;
- o desenvolvimento de uma força policial bem treinada de tamanho adequado, capaz de coletar e agir com a inteligência no nível comunitário, apoiada por um sistema judiciário incorrupto e funcional;
- o controle da população visando separar os insurgentes do apoio nativo;
- as campanhas políticas e de informações que proporcionam às pessoas interesses no sucesso de seu governo e incentivam a reintegração pacífica dos insurgentes;
- o desdobramento de forças militares, nativas e as que apóiam, organizadas e treinadas para apoiar a polícia e combater os insurgentes;
- o controle adequado das fronteiras para evitar a entrada de combatentes estrangeiros e armas que alimentam a insurgência; e
- a outorga de poder a uma única autoridade executiva legítima que possa orientar e coordenar os esforços de contra-insurgência.

Evidentemente, a maioria desses esforços envolve um trabalho associado de setores específicos e até agências “civis”. No entanto, freqüentemente, militares das forças armadas têm que empreender tais atividades. Além do mais, muitas unidades e comandantes militares convencionais consideram que algumas das tarefas não operacionais de contra-insurgência não sejam responsabilidade deles — e isso não é necessariamente uma coisa ruim.

Precisamos ser capazes de desdobrar equipes interagências de peritos para auxiliar e assessorar os governos e forças militares estrangeiras no desenvolvimento de estratégias, operações e táticas apropriadas de contra-insurgência, particularmente com relação à modificação de comportamentos de governos locais que tendem a aumentar o apoio aos insurgentes e corroer o apoio popular para as metas dos contra-insurgentes. Estas equipes interagências, cujos integrantes seriam altamente experientes em suas áreas (inteligência, policiamento, reforma de segurança de setor, desenvolvimento, informação pública e ação direta), seriam especialmente treinados nas técnicas de contra-insurgência e seriam capazes de trabalhar estreitamente com as forças militares nos ambientes hostis ou de riscos. Ao desdobrar estas equipes as agências americanas fortaleceriam sua capacidade para as “operações combinadas” e adquiririam experiência valiosa sobre futuros desdobramentos. Para este fim, estamos desenvolvendo manuais de contra-insurgência para serem usados por planejadores estratégicos e operários interagências desdobrados e aproveitaremos os programas existentes para coletar e disseminar as lições aprendidas entre os usuários dos princípios de contra-insurgência atuais e futuros.

Por meio de advocacia e de bons argumentos, devemos angariar apoio no Congresso para as autoridades responsáveis e financiamento que criariam capacidades e habilidades no Governo dos EUA para executar as operações de contra-insurgência. Tal capacidade complementar e reforçaria o Corpo de Resposta Civil que está sendo desenvolvido no Departamento de Estado pelo Coordenador para Reconstrução e Estabilização. Enquanto a formação da capacidade de estabilização e reconstrução enfoca os ambientes pós-conflito, a capacidade de contra-insurgência, por sua definição, seria empregada antes ou durante o conflito. Embora certamente haja uma sobreposição significativa entre as habilidades necessárias à contra-insurgência e à estabilização e reconstrução, elas não são idênticas e será de grande importância o desenvolvimento de cada comunidade de maneira conjunta para evitar a duplicação de tarefas e alcançar uma sinergia de esforços.



*Comandantes do Comando Central dos EUA discutem as operações de contra-insurgência no Acampamento Fallujah, Iraque (10 de janeiro de 2006).*

Como primeiro passo, estamos comprometidos a estabelecer um Centro Nacional para Operações Complexas que trabalhará estreitamente com as entidades, dentro e fora do governo, especializadas em adestramento e conhecimento sobre como governar, desenvolvimento, regras da lei, estabilização e reconstrução, segurança de transição e outros assuntos relacionados. Este centro ajudaria a convergir os continuados esforços americanos sobre importantes aspectos que atualmente são coordenados para que eficazmente se desenvolva melhor as capacidades de contra-insurgência. Recentemente, o Departamento de Estado lançou um site na Internet, [www.usgcoin.org](http://www.usgcoin.org), que planejamos ampliar para que venha a se tornar um forte centro de informações e um centro virtual de colaboração para profissionais de contra-insurgência e oficiais de política pública, talvez sob os auspícios do Centro.

Em setembro de 2006, o Departamento de Estado e o de Defesa patrocinaram uma conferência sobre a “Contra-Insurgência no Século 21”, reunindo peritos de diplomacia, defesa, política estrangeira, relações com a

mídia, assistência estrangeira, guerra irregular, segurança da terra nativa, desenvolvimento, operações de estabilidade e transformação de conflito. Estamos planejando um evento similar na Europa no início de 2007, cujo objetivo é a criação de entendimentos entre as nações parceiras do nosso esforço. Tal evento incentivará outras nações a adotarem e a se capacitarem para uma abordagem semelhante aos nossos problemas conjuntos de segurança. Estamos trabalhando estreitamente neste esforço com o governo do Reino Unido, com o qual dividimos uma visão em como melhor tratar nossos desafios compartilhados de segurança.

Em resumo, o Departamento de Estado já assumiu a responsabilidade de liderar essa nova iniciativa de segurança nacional, fundada no estudo da história e na experiência nacional dolorosa recente. Visaremos incentivar e apoiar o desenvolvimento de uma capacidade nacional holística e forte para engajar e derrotar os insurgentes inimigos enquanto buscamos a paz, segurança e prosperidade para todos no Século 21. **MR**